



AKOS

AGENCIJA ZA KOMUNIKACIJSKA
OMREŽJA IN STORITVE
REPUBLIKE SLOVENIJE

Številka: 38240-3/2024/7

Datum: 23. 10. 2024

ZADEVA: Odgovori na pripombe zainteresirane javnosti na Geografsko analizo 2024 za posodobitev seznama naselij brez cenovnih obveznosti na upoštevem trgu 1 »Veleprodajni lokalni dostop na fiksni lokaciji«

Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: agencija) se je v obeh analizah, in sicer v Analizi upoštevnega trga 1 »Veleprodajni lokalni dostop na fiksni lokaciji« s predlaganimi obveznostmi in v Analizi upoštevnega trga 3b »Veleprodajni osrednji dostop na fiksni lokaciji za izdelke za množični trg« s predlaganimi obveznostmi, objavljenimi 19. 11. 2021 na spletni strani agencije, zavezala, da bo enkrat letno, v zadnjem četrletju vsakega tekočega leta, preverila in posodobila seznama naselij, v katerih so se v času od navedene analize upoštevnega trga že vzpostavili takšni pogoji za konkurenčno delovanje operaterjev na trgu, ki bodisi ne zahtevajo več cenovne regulacije (upoštevni trg 1) bodisi predhodna regulacija zaradi strukture, ki se nagiba k učinkoviti konkurenci, ni več potrebna (upoštevni trg 3b).

Agencija je tako na svoji spletni strani 6. 9. 2024 objavila Geografsko analizo 2024 za posodobitev seznama naselij brez cenovnih obveznosti na upoštevem trgu 1 »Veleprodajni lokalni dostop na fiksni lokaciji« (v nadaljevanju Geografska analiza 2024 na UT1) in Geografsko analizo 2024 za posodobitev seznama dereguliranih naselij na upoštevem trgu 3b »Veleprodajni osrednji dostop na fiksni lokaciji za izdelke za množični trg« (v nadaljevanju Geografska analiza 2024 na UT3b) in pozvala zainteresirano javnost, da poda svoje pripombe in predloge do 7. 10. 2024. Do navedenega roka je Agencija prejela odzive naslednjih deležnikov:

1. A1 Slovenija, d. d. (v nadaljnjem besedilu: A1 Slovenija),
2. Telekom Slovenije, d. d. (v nadaljnjem besedilu: Telekom Slovenije) in
3. Telemach Slovenija, d. o. o. (v nadaljnjem besedilu: Telemach).

Agencija po izteku tega roka ni prejela drugih odzivov. Prejete pripombe in mnenja je Agencija 14. oktobra 2024 objavila na spletni strani.

A1 Slovenija navaja, da uporabljeni kriteriji (t.i. modified greenfield approach), niso vzdržni in lahko škodujejo nekaterim naseljem, saj da je mnogo (»pol-ruralnih«) naselij takšnih, da je na voljo le bakreno širokopasovno omrežje trenutnega OPTM, na katerem gostuje en operater (preko LLU) in ki omogoča nizke hitrosti do 16 Mbits, v naselju pa je tudi koaksialno omrežje, ki omogoča nekoliko višje hitrosti 120 Mbits - in s tem so na voljo tri infrastrukture ter je z ostalima kriterijema tržnih deležev zadoščeno, da je naselje deležno deregulacije (cenovne ali popolne).

Telekom Slovenije ugotavlja, da se je število cenovno dereguliranih naselij le malenkostno zvišalo (letos za 8 lani za 13 naselij oz. letos za 6250 lani pa za 105771 gospodinjstev), kar po njihovem prepričanju kaže na izredno stroge kriterije za deregulacijo in majhne investicije alternativnih



operaterjev v omrežje. Sklicujoč se na javno dostopne podatke v bazi Cullen International Telekom Slovenije ugotavlja, da je AKOS v primerjavi z ostalimi evropskimi regulatorji postavil ene od najstrožjih kriterijev za deregulacijo geografskih področij in to kljub temu, da ima Telekom Slovenije s 27,56 % enega najnižjih maloprodajnih tržnih deležev v EU in ni prevladujoč operater v Sloveniji na maloprodajnem trgu širokopasovnih storitev. V nadaljevanju Telekom Slovenije navaja, da AKOS ni predložil nobene prepričljive utemeljitve za izbiro tako strogih meril in da so zato merila za deregulacijo prestroga. Po mnenju Telekoma Slovenije dokazi, ki jih je AKOS sam predstavil v Analizi trga jasno kažejo, da optična omrežja T-2 in OŠO ter kabelska omrežja Telemacha predstavljajo zelo učinkovit konkurenčni pritisk na Telekom Slovenije, zlasti na bakreno infrastrukturo Telekoma Slovenije in da AKOS tega dejstva ne sme več zanemarjati. Navaja še, da je AKOS določitev Telekoma Slovenije kot operaterja s pomembno tržno močjo utemeljil s pokritostjo bakrene infrastrukture Telekoma Slovenije, pri tem pa naj ne bi upošteval dejavnika prihodnjega razvoja trga, predvsem trenda rasti števila in prehodov na optične priključke. Po mnenju Telekoma Slovenije je ta trend že v času priprave Analize trga 2021 jasno opredeljeval optiko kot vodilni produkt in kabelska omrežja kot ustrezen substitut. Izredno hitro zmanjševanje števila aktivnih bakrenih priključkov in prehodi na dostope preko optičnih koaksialnih in brezžičnih omrežij v obdobju od leta 2022 predstavlja tako veliko spremembo okoliščin na trgu, da mora po mnenju Telekoma Slovenije AKOS takoj začeti s pripravo nove Analize trga, saj se bo v primeru, če AKOS ne bo izvedel nove Analize, škoda za Telekom Slovenije in uporabnike storitev širokopasovnega dostopa še povečevala. Po mnenju Telekoma Slovenije nadaljnja uporaba regulacije, ki temelji na neustrezni in zastareli Analizi trga, neupravičeno postavlja Telekom Slovenije v konkurenčno slabši položaj in je zato škodljiva tudi za razvoj trga.

Telekom Slovenije v nadaljevanju navaja, da vsi kazalniki, ki jih je v Geografski analizi 2024 na UT1 predstavil AKOS, kažejo na to, da se konkurenčni pogoji na urbanih območjih (in tistih podeželskih območjih, na katerih so prisotna omrežja OŠO) znatno in bistveno razlikujejo od pogojev konkurence na ruralnih območjih, na katerih omrežja OŠO niso prisotna. Navaja še, da so se razmere na trgu od zadnje analize bistveno spremenile, še večje spremembe so v procesih konsolidacije operaterjev pričakovane v bližnji prihodnosti. Na koncu Telekom Slovenije ponovno poziva AKOS, da nemudoma pristopi k novim analizam upoštevanih trgov in pri tem upošteva tudi prihodnji razvoj trga, prouči ustreznost obstoječe regulacije ter ustrezno prilagodi regulatorne ukrepe, saj postopek analize upoštevanih trgov traja več mesecev.

Agencija pojasnjuje, da je za posodobitev seznama naselij brez cenovne regulacije na upoštevni trgu 1 v Geografski analizi predmetnega trga uporabila enake kriterije kot v prvotni Analizi trga 1 in kot so vključeni tudi v veljavno regulatorno odločbo št. 38241-1/2022/26 z dne 14.7.2022, ki je podlaga za izvedbo tokratne analize. Skladno z napisanimi tako določitev kriterijev in postopka izvedbe geografske analize nista predmet Geografske analize 2024 na trgu 1 in tega javnega posvetovanja.

Agencija še enkrat pojasnjuje, da je skladno s 148. členom ZEKom-2 na posameznem upoštevni trgu, v primeru, da na njem obstaja operater s pomembno tržno močjo, tega potrebno ustrezno regulirati, da se zagotovijo pogoji za obstoj konkurenčnih razmer na trgu v korist končnih uporabnikov. Agencija je tako že v postopku za izdajo regulativne odločbe št. 38241-1/2022/26 opravila obsežno in poglobljeno analizo stanja na trgu, določila ukrepe in njihov namen, ter vse ustrezno obrazložila. Ravno z namenom ažurnega prilagajanja obsega regulacije razmeram na trgu se je agencija odločila, da bo na podlagi geografske analize predmetnega trga enkrat letno, v zadnjem četrtletju vsakega tekočega leta, posodobila seznam naselij z manjšim obsegom obveznosti, pri čemer



bo nanj vključila dodatna naselja, ki ustrezajo v analizi predmetnega upoštevnega trga določenim kriterijem in bo tako postopoma širila seznam naselij, ki ga bo vsakokrat objavila na svoji spletni strani.

Agencija se zaveda dinamičnih sprememb na trgu in dejstva, da procesi konsolidacije operaterjev lahko pomembno vplivajo na konkurenčne pogoje, zato nenehno spremlja razvoj trga in analizira dogajanje, pri čemer posebno pozornost namenja spremembam, ki lahko vplivajo na obstoječo regulacijo. V primeru, da bo do napovedane spremembe prišlo, bo agencija takoj, ko bodo znani morebitni pogoji, ki jih bodo postavili pristojni organi (AVK), pristopila k novi analizi predmetnega upoštevnega trga, kar pomeni, da bo predhodno opravljeno analizo stanja na trgu in učinkov regulacije nadgradila v celovito analizo trga, pri čemer bo upoštevala tudi prihodnji razvoj trga. Agencija bo v celoviti analizi predstavila tudi regulatorne ukrepe, ki jih bo določila na podlagi rezultatov analize.

Pri izvajanju analiz je potrebno zasledovati tudi vidik regulatorne predvidljivosti, prav zato agencija pri izvajanju tovrstnih analiz deluje v skladu z določbo 147. člena ZEKom-2 in jih izvaja v rednih časovnih intervalih in ne kasneje kot pet let po sprejemu prejšnjega ukrepa. Agencija tako lahko analizo trga izvede predčasno samo v primeru bistvenih sprememb na trgu, ki občutno spreminjajo konkurenčne razmere, kot je npr. konsolidacija večjih operaterjev.

Telekom Slovenije uvodoma navaja, da glede na podatke, ki jih je agencija predstavila v Geografski analizi 2024 na UT1 (omenja sliko 1 v poglavju 4, ki predstavlja gibanje aktivnih maloprodajnih optičnih, kablinskih in bakrenih širokopasovnih priključkov - v zadnjem obdobju beleži opazno rast optičnih, ter upad bakrenih priključkov), izbira bakrenega širokopasovnega dostopa za osrednji proizvod pri opredelitvi produktnega trga ni več upravičena, zaradi njegovega vse manjšega tržnega pomena. Iz grafa je razvidno, da je število aktivnih optičnih priključkov večje od števila aktivnih bakrenih priključkov že od leta 2022 in da linearno raste še naprej. Telekom Slovenije še navaja, da uporabniki optičnih priključkov bakrenih priključkov ne prepoznajo kot ustrezno zamenjavo in posledično zato bakreni priključki ne sodijo več na isti produktni trg, saj da je vodilna tehnologija širokopasovni dostop preko optike.

V nadaljevanju Telekom Slovenije komentira sliko 3 iz poglavja 4, ki prikazuje gibanje omrežnih priključnih točk po operaterjih glede na tehnologijo v obravnavanem obdobju in pojasnjuje, da se je število OPT v obdobju 2020 — 2024 povečalo prvenstveno zaradi vlaganj Telekoma Slovenije in da je na podlagi teh podatkov mogoče sklepati, da so nizka vlaganja operaterjev posledica prekomerne regulacije Telekoma Slovenije, ki operaterjev ne spodbuja k lastnim investicijam, ampak k uporabi reguliranega omrežja, kar dodatno potrjujejo podatki o uporabi lastnih in najetih omrežij. V nadaljevanju navaja, da je iz podatkov, predstavljenih v Geografski analizi 2024 na UT1, razvidno, da se uporaba lastnih omrežij zmanjšuje, saj so decembra 2023 operaterji, ki zagotavljajo storitve na maloprodajnem trgu, največ širokopasovnih priključkov zagotavljali preko lastnih omrežij (71,3 % - leto prej 71,6 %).

Agencija odgovarja, da je naraščanje števila optičnih priključkov pričakovano in odraža tako učinek regulacije kakor tudi širše tehnološke trende na trgu. Strinja se, da je optična tehnologija vodilna na področju širokopasovnega dostopa, vendar je treba poudariti, da je trenutna pokritost z bakrenim omrežjem še vedno zelo razširjena in na določenih območjih predstavlja pomemben, nemalokrat tudi



edini vir dostopa do širokopasovnih storitev. Tako še vedno obstajajo gospodinjstva, ki uporabljajo bakrene priključke, ker je to zaradi geografskih in ekonomskih omejitev pogosto edina ali pa vsaj najbolj praktična rešitev.

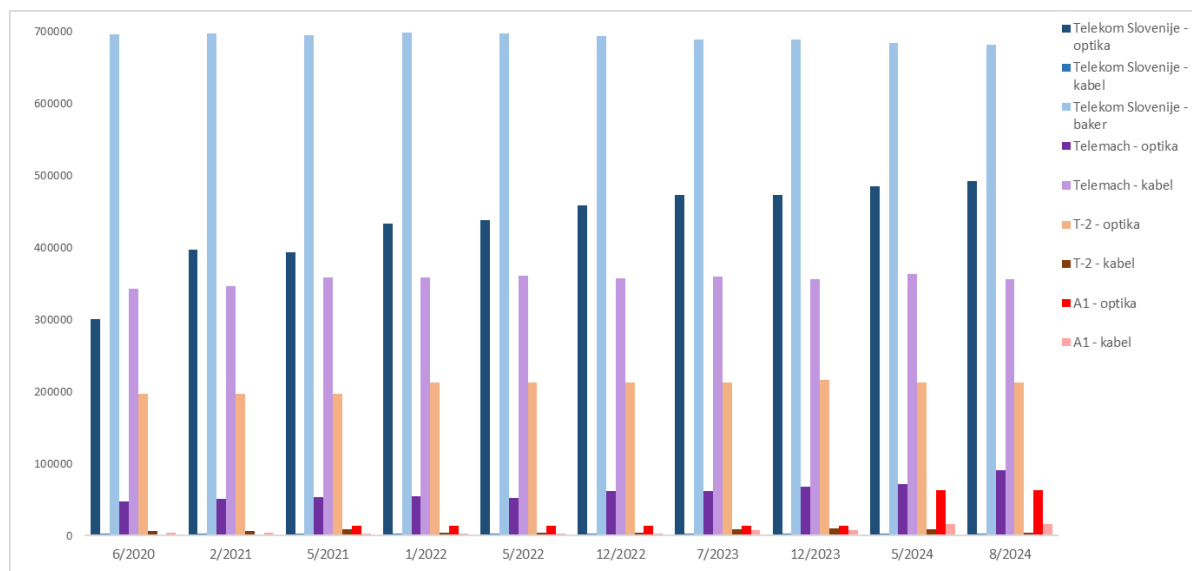
Na podlagi analize, ki je bila osnova za izdajo regulativne odločbe št. 38241-1/2022/26, agencija bakreni širokopasovni dostop obravnava kot del upoštevnega trga. Agencija je zamenljive produkte in storitve v Analizi upoštevnega trga 1 »Veleprodajni lokalni dostop na fiksni lokaciji« s predlaganimi obveznostmi določila na podlagi Priporočila o upoštevni trgih. Ugotovitve analize so pokazale, da ta tehnologija še vedno igra pomembno vlogo pri zagotavljanju širokopasovnih storitev, zlasti na območjih, kjer optična infrastruktura še ni vzpostavljena. To zagotavlja, da so vsi uporabniki, vključno s tistimi na ruralnih in manj dostopnih območjih, deležni ustrezne zaščite, hkrati pa omogoča ohranjanje konkurenčnih pogojev na vseh ravneh trga.

Glede navedbe Telekoma Slovenije, da se uporaba lastnih omrežij zmanjšuje, agencija pojasnjuje, da gre zgolj za manjše relativno nihanje, tudi na račun širitve obsega trga, sicer pa agencija meni, da je stanje tovrstnih dostopov pretežno enako tistemu iz leta prej, kar ne opravičuje spremembe ukrepa.

Vsekakor bo agencija še naprej pozorno spremljala trende in razvoj omrežij ter temu ustrezno prilagajala regulativne ukrepe.

Telekom Slovenije opozarja, da v legendi k Sliki 3 manjka podatek, kaj predstavljajo rdeči stolpiči, ki so v letošnjem letu zabeležili precejšnjo relativno rast.

Agencija se zahvaljuje za opozorilo glede nastale napake, ki bo v novi različici dokumenta popravljena. Rdeč stolpič v sliki 3 predstavlja optične priključke operaterja A1 Slovenija.



Tako A1 Slovenija kot tudi Telemach opozarjata, da se izkrivljanje konkurence prične pri cenah storitve na veleprodajnem trgu, ki ima neposreden vpliv na maloprodajni trg in navajata, da ima OPTM za



dostopovno kabelsko kanalizacijo dve veleprodajni ceni za najem¹, pri čemer cena najema na dereguliranih področjih znaša 164,42 EUR/km, regulirana cena najema pa znaša 72,09 EUR/km – torej se veleprodajni ceni za isto storitev razlikujeta za 128 %. Telemach navaja, da se je potrebno zavedati, da je storitev najema kabelske kanalizacije za operaterje, ki gradijo in širijo svoje lastno omrežje zelo pomembna in da ob povišanju cen operaterji ne morejo hitro odreagirati in prestaviti svojih kablov v drugo kanalizacijo, kar je še posebej težavno v velikih mestih (npr. v Ljubljani), kjer ni stroškovno vzdržnih alternativ za zakup kabelske kanalizacije. Telemach opozarja, da je omenjena veleprodajna cena na področju cenovne deregulacije povsem nerazumna tudi s stališča določanja cene dostopa do obstoječe fizične infrastrukture, ki je opredeljena v 6. in 7. odstavku 4. člena Splošnega akta o dostopu do fizične infrastrukture (Uradni list RS, št. 42/23) in ta dva odstavka v svojem dopisu tudi navaja.

A1 Slovenija navaja, da je cene najema dostopovne kabelske kanalizacije po zatrjevanjih OPTM tiho potrdil tudi AKOS, ki je potrdil tudi pol nižjo regulirano ceno najema. Po navedbah A1 Slovenija, za ceno regulirane kabelske kanalizacije veljajo principi regulacije LRE 2023 (tako opredelil AKOS), za najem na dereguliranih področjih stroškovna cena, za najem za gradnjo mobilnega omrežja pa pošteni in razumni pogoji. A1 Slovenija ugotavlja, da sta slednja dva principa kot kaže izenačena šele od 1.9.2024 dalje, saj je cena za najem kabelske kanalizacije za gradnjo mobilnih omrežij, ki je po mnenju A1 Slovenija po svojem svojstvu najbližje dostopovnemu omrežju in je do 1. 9. 2024 znašala 131.91 EUR/km, od 1. 9. 2024 izenačena s ceno na dereguliranih področjih – t.i. FTTN kabelska kanalizacija. A1 Slovenija navaja, da se je gradnja z najemom kabelske kanalizacije OPTM na dereguliranih področjih podražila za več kot 20 %.

Telemach opozarja tudi na cene za najemnino za m² prostora skupne lokacije – tip A, B in C na področju cenovne deregulacije, objavljenimi v vzorčni ponudbi WLA (1. 9. 2024), ko cena na področju cenovne regulacije znaša 8,90 EUR, medtem ko na področjih cenovne deregulacije znaša 16,07 EUR torej je razlika v ceni že 80 %. Navaja še, da je najem skupnega prostora lokacije temeljnega pomena za izgradnjo lastnega omrežja, kjer v primeru nerazumnega višanje veleprodajnih cen, ne obstaja podobnih in relativno sprejemljivih stroškovnih alternativ. Telemach še zaključi, da so alternativni operaterji svoja omrežja načrtovali in gradili na arhitekturnem omrežju operaterja s pomembno tržno in so zato tehnično odvisni od njegovih storitev. Trenutna vedno širša deregulacija naselij in s tem dvig veleprodajnih cen storitev na teh področjih, ki so neposredno povezana z izgradnjo omrežja, postavlja za operaterje veliko finančno obremenitev in negotovost in da hitre rešitve tega problema ne obstajajo. Po mnenju Telemacha bo nerazumen dvig veleprodajnih cen storitev zagotovo upočasnil gradnjo in širitev omrežja, ter razvoj novih storitev na strani alternativnih operaterjev.

Agencija pojasnjuje, da so cene na reguliranih področjih določene z regulatorno odločbo, skladno s stroškovnimi modeli in pristopi, ki so bili podrobno preučeni in opredeljeni v regulativnih postopkih, medtem ko se cene na dereguliranih območjih oblikujejo na podlagi tržnih pogojev in konkurence med operaterji ter skladno s principom simetrične regulacije, kot je opredeljeno v Zakonu o elektronskih komunikacijah (ZEKom-2). To pomeni, da operaterji na teh območjih cene najema kabelske kanalizacije določajo samostojno, brez neposrednega regulativnega nadzora in torej niso predmet tega javnega posvetovanja.

¹ Cene so objavljene v trenutno veljavni Vzorčni ponudbi za lokalni dostop na fiksni lokaciji (veljavnost 1.9.2024) (v nadaljevanju Vzorčna ponudba WLA).



Agencija še dodaja, da za vse operaterje ki razpolagajo s fizično infrastrukturo, velja Splošni akt o dostopu do obstoječe fizične infrastrukture (tudi pri deregulaciji OPTM), ki v 4. členu določa pogoje infrastrukturnega operaterja za pripravo ponudbe, vključno s ceno dostopa. Sedmi odstavek 4. člena omenjenega splošnega akta namreč določa: Stroškovne kalkulacije mora v primeru spora po postopku iz 286. člena zakona infrastrukturni operater prikazati na podroben, pregleden in objektiven način, prav tako investicijske (amortizacija) in operativne stroške ter primerno stopnjo donosnosti naložbe glede na vložena sredstva. Pri oblikovanju cen se lahko upoštevajo le nastali učinkoviti stroški. Morebitno neučinkovitost operaterja ter podvajanje in prenašanje stroškov mora infrastrukturni operater izločiti.

Iz analiz je tudi razvidno, da je infrastrukturna razširjenost eden izmed kriterijev, katere agencija preverja za določitev blažje reguliranih oziroma dereguliranih območij.

A1 Slovenija še omenja, da se koaksialni kabel mnogokrat sploh ne nahaja v kabelski kanalizaciji, kar pomeni, da ni na voljo zakonsko regulirane kabelske kanalizacije za najem, pri čemer pa je najem kabelske kanalizacije na podlagi ZEKom-2 svojevrsten izziv – tako če se najema pri operaterjih elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev ali pa pri drugih pravnih subjektih (lokalne skupnosti, lastniki druge infrastrukture). A1 Slovenija ob navedbah cen kabelske kanalizacije še pojasnjuje, da je AKOS na to že opozoril in da je s tem viden učinek ex ante (de)regulacije, ki naj bi ga po mnenju AKOS sanirala ex post regulacija). Ker je omrežje OPTM bakreno, to najverjetneje pomeni, da ni komercialno zanimivo za (novo)gradnjo (razpršenost gospodinjstev npr.), razvezava zanke tudi ni več mogoča ali razumna ter dolgoročno vzdržna. Koaksialno omrežje pa nudi višje hitrosti in dobro konkurira bakrenemu omrežju, s to pomanjkljivostjo, da se ne nahaja v kabelski kanalizaciji.

Po mnenju A1 Slovenija se operaterju, ki bi morebiti imel interes graditi lastno omrežje (ne LLU) ter uporabiti kabelsko kanalizacijo v lasti OPTM v cenovno dereguliranem naselju (trg 1), to ne izplača (cena najema previsoka). Če v času cenovne deregulacije ni prisoten niti z LLU, tudi v bodoče ne bo, najem z bitnim tokom v tem naselju kot alternativa pa operaterja brez lastnega omrežja finančno prekomerno izčrpava. Če je prisoten z bakrenim LLU, bo to ostal do nadaljnjega, če bodo komercialni pogoji še sprejemljivi, gradil pa verjetno ne bo zaradi nove cene najema kabelske kanalizacije. Vse to ima posledice za gospodinjstva in njihovo izbiro, sploh če se bo en operater umaknil ter četrti že danes ni prisoten, ali pa se bosta dva združila in bosta v naselju na voljo le še dva, kar pa ne pomeni da bosta 2 na voljo za vsa gospodinjstva v naselju.

Agencija se zahvaljuje za pripombe in vpogled v izzive, povezane z najemom kabelske kanalizacije. Kar zadeva regulacijo kabelske kanalizacije agencija pojasnjuje, da je zakonska podlaga vzpostavljena z namenom, da uravnava konkurenčne pogoje na trgu, kjer je to potrebno in sledi evropski zakonodaji in priporočilom. Glede na vse večji pomen simetrične regulacije, si bo agencija prizadevala za spremembo nacionalne zakonodaje, ki bi povečala učinkovitost tovrstnega dostopa.

Pri odločitvah o deregulaciji trga si agencija prizadeva za uravnotežen pristop, ki zagotavlja, da so gospodinjstva deležna čim večje izbire storitev širokopasovnega dostopa, pri tem pa upošteva tudi vpliv konkurence in investicijske dinamike na cenovno politiko v posameznih naseljih. Cilj regulacije je spodbuditi konkurenčnost in vlaganja na trgih, kjer je to potrebno, ter hkrati zagotoviti, da cenovna deregulacija ne privede do negativnih posledic za končne uporabnike.